

LIBERDADES PÚBLICAS NO BRASIL

Sonia Guerra

Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, Brasil
Professora Assistente do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Augusto Motta (UNISUAM),
Rio de Janeiro, Brasil
soniaguerra@hotmail.com

RESUMO

A história demonstra que as conquistas de direitos pelo homem, bem como das chamadas liberdades públicas, se fizeram à custa de lutas durante séculos. Revoltados com o poder absoluto, os povos, no anseio da conquista da liberdade tão sonhada, iniciaram lutas muitas vezes sangrentas. Mesmo nos Estados Democráticos, o homem necessitou lutar para que pudesse alcançar a previsão constitucional dos direitos que, hodiernamente, compõem as liberdades públicas. Verificamos, pois, que as liberdades devem refletir um anseio social de modo que, interiorizadas nos componentes da sociedade, possam ser por eles exigidas. O presente artigo visa abordar a evolução das liberdades públicas no Brasil.

Palavras-chave: Liberdades públicas. Direitos civis. Direitos políticos. Direitos sociais.

PUBLIC FREEDOMS IN BRAZIL

ABSTRACT

History shows that the achievements of man rights and civil liberties of calls, if made at the expense of fighting for centuries. Disgusted with absolute power, the people, the longing of the conquest of freedom awaited, often bloody struggles began. Even in democratic states, the man needed to fight so that he could reach the constitutional provision of rights, in our times, make public freedoms. We note therefore that freedoms should reflect a social desire so that internalized the components of society, they may be required. This article aims to address the evolution of public freedoms in Brazil.

Keywords: Public Freedoms. Civil rights. Political rights. Social rights.

1 INTRODUÇÃO

Sendo o homem um ser gregário por natureza, um ser essencialmente social, desde priscas eras percebeu a necessidade de unir-se para atingir seus

objetivos e, vivendo em grupo, a liberdade individual deve ser comedida ao interesse dos demais integrantes da sociedade, pois, segundo Locke, citado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A liberdade absoluta [...] é incompatível com a vida social. Esta reclama a limitação da liberdade de cada um para que todos possam ser, na medida do possível, livres. De fato, a liberdade absoluta para alguns poderia significar, e provavelmente significa, a não-liberdade, a negação da liberdade dos outros. A vida social, consequentemente, exige uma coordenação da liberdade dos indivíduos em interação recíproca, para que todos permaneçam livres, no máximo possível. (FERREIRA FILHO, 1989, p. 2).

Se de um lado o homem necessita conviver com seus semelhantes, por outro, possui a capacidade de destruir-se e aos outros, surgindo assim, a necessidade da utilização de diversos mecanismos como formas de controle social, para a manutenção da harmonia social. Dentre elas encontramos o sistema legal e político.

O Direito é um indutor da coesão social, de modo a assegurar um estado propício ao desenvolvimento de cada indivíduo no contexto social. Pelo sistema jurídico substitui-se o poder do mais forte pelo poder vinculado ao bem-estar da coletividade, organizando-se, assim, a sociedade de modo a que todos possam buscar a harmonia na vida em comum.

A preocupação do homem com o bem-estar de seus semelhantes teve seu ápice na Declaração Universal dos Direitos do Homem, sendo que ao longo do tempo diversas gerações de direitos foram adquiridos.

Isso não significa dizer que em todos os países tenhamos a mesma evolução e que tenham ocorrido da mesma maneira. Assim, o presente artigo visa realizar uma abordagem acerca da evolução das liberdades públicas no Brasil.

2 LIBERDADES PÚBLICAS

A paz é o fim que o direito tem em vista, a luta é o meio de que se serve para a conseguir.[...] A vida do direito é uma luta: luta dos povos, do Estado, das classes, dos indivíduos. (VON JHERING, 1985, p. 1).

Partindo desta visão, podemos dizer que a conquista das liberdades públicas decorreu, ao longo dos tempos, desta luta dos indivíduos face às arbitrariedades existentes.

O sentimento contrário ao poder despótico que embalou os ideais da Revolução Francesa norteou diversas gerações futuras de maneira ímpar, chegando-se aos chamados direitos fundamentais, que com sua proclamação nas Cartas Constitucionais, transformaram-se nas tão desejadas liberdades públicas por grande parte das sociedades existentes atualmente.

Expõe Ada Pellegrine Grinover em sua obra *Liberdades públicas e processo penal*, referindo-se à diferença do Estado de direito e do Estado absoluto, *verbis*:

O Estado de direito contrapõe-se ao Estado absoluto, porquanto, baseado na lei (que rege governantes e governados), reconhece aos indivíduos a titularidade de direitos públicos subjetivos: ou seja, de posições jurídicas ativas, com relação à autoridade estatal. É, por isso, seu regime indissolivelmente ligado às liberdades públicas. (GRINOVER, 1982, p. 5).

Seguindo os ensinamentos do Prof. Jean Marie Bécet, consideramos que para serem chamadas de liberdades públicas, há a necessidade que sejam estabelecidas, asseguradas, regulamentadas pelo Estado, ou seja, consagradas pelo direito positivo:

Para que uma liberdade pública exista, ela deve ser nomeada na ordem jurídica positiva. Para que ela seja real e que o Estado preencha efetivamente seus “deveres jurídicos” esta ordem deve ser coerente e comportar instituições ou os mecanismos que assegurem preventivamente o respeito dos direitos e liberdades. A garantia jurídica das liberdades públicas na tradição liberal repousou sobre a proclamação dos direitos fundamentais pela Constituição, a organização das liberdades públicas pelo legislador e a afirmação de princípios gerais de direito pelo Conselho de Estado e o Conselho Constitucional. (BÉCET; COLARD, 1985, p. 25, tradução nossa).

O professor Pinto Ferreira, leciona que:

Os direitos fundamentais assegurados nas constituições formam as chamadas liberdades públicas, que limitam o poder dos entes estatais. São elas: a) as liberdades clássicas ou civis; b) a liberdade política ou liberdade - participação; c) as liberdades concretas, bipartindo-se em liberdades econômicas e sociais. (FERREIRA, 1989, p. 60).

Realmente, no Estado Democrático de Direito, não se admite a atuação estatal ilimitada, sem que os cidadãos vislumbrem a possibilidade de reclamar a efetivação de seus direitos. Necessitam, realmente, de liberdade, participação no contexto político e condições mínimas de existência digna na sociedade. São as liberdades públicas que vão limitar o poder do Estado, de modo que, quando do uso de seu poder de polícia, não venha a praticar arbitrariedades.

Neste sentido, anotamos os ensinamentos do professor Canotilho:

As liberdades estariam ligadas ao *status negativus* e através delas visa-se defender a esfera dos cidadãos perante a intervenção do Estado. Daí o nome de direitos de liberdade, liberdades autonomia e direitos negativos. Por sua vez, os direitos estariam ligados ao *status activus* ou ao *status positivus*. Os direitos ligados ao *status activus* salientam a participação do cidadão como elemento *activo* da vida política (direito de voto, direito aos cargos públicos). Aqui radicam expressões como direitos políticos, direitos do cidadão, liberdades participação (cfr. arts. 48º ss). Direitos são ainda as posições jurídicas do cidadão conexas com o *status positivus*: trata-se dos direitos dos cidadãos às prestações necessárias ao desenvolvimento pleno da existência individual. Daí a sua designação como direitos positivos ou direitos de prestação, modernamente conhecidos por direitos econômicos, sociais e culturais (cfr. arts. 58º ss). (CANOTILHO, 1992, p. 519-520).

O conceito de Liberdades Públicas envolve vários aspectos e, para tal, partiremos da conceituação formulada por renomados mestres estrangeiros.

O professor Jean-Marie Bécet, na obra *Les Conditions d'Existence des Libertés*, apresenta vários conceitos de alguns doutrinadores, como se verifica a seguir:

Claude-Albert Colliard: Define-se sob o nome de liberdades públicas as situações jurídicas legais ou regulamentares nas quais vê-se reconhecido o direito de agir sem restrições no quadro de limites fixados pelo direito positivo em vigor e eventualmente determinados sob o controle do juiz, pela autoridade de polícia encarregada da manutenção da ordem pública. Esse direito está protegido por uma ação de justiça, essencialmente pela colocação em prática do controle da legalidade. Jean Rivero: As liberdades públicas são os poderes em virtude dos quais o homem, nos diversos domínios da vida social, escolhe ele mesmo seu comportamento, poderes reconhecidos e organizados pelo direito positivo, que tende a atribuir-lhes uma proteção reforçada. Jacques Robert: Podemos analisar a expressão “liberdade pública” em dois sentidos diferentes. Primeiro em sentido estrito: As liberdades

públicas seriam as liberdades inscritas no texto das declarações de direito, objetivo destas declarações onde preâmbulos seriam precisamente anunciar as liberdades e direitos essenciais. Em sentido amplo seria considerado como liberdade pública todo direito reconhecido pela lei. A noção de liberdade declarada substituiria a noção de liberdade reconhecida. Sem dúvida trata-se aqui de uma concepção fraca. ...É necessário então adotar uma definição intermediária. Para que exista liberdade pública, seria necessário que nós estivéssemos em contato com os direitos de uma certa importância, de liberdades fundamentais. (BÉCET; COLARD, 1985, p. 25, tradução nossa).

Já na concepção do mestre Gabino Fraga, as liberdades públicas podem ser classificadas, segundo seu conteúdo, em quatro grupos: liberdades individuais, direitos sociais, direitos políticos e direitos administrativos.

También pueden clasificarse los derechos públicos en razón de su contenido, es decir, tomando en cuenta lo que por medio de ellos puede ser exigido. Desde este punto de vista se pueden separar cuatro grupos:

1. Derechos de libertad, llamados también derechos del hombre y derechos o libertades individuales.
2. Derechos sociales.
3. Derechos políticos.
4. Derechos administrativos.

Los derechos del hombre constituyen la esfera de libertad que se encuentra jurídicamente protegida por la obligación que el Estado se impone de abstenerse de ejecutar cualquier acto que la obstruya. [...]

Frente a esos derechos el Estado y, consecuentemente la Administración, quedan reducidos a una actividad limitada, la de mantener el orden para evitar que el derecho de uno entre en fricción con el derecho de los otros. [...]

[...] derechos sociales en virtud de los cuales se reciben del Estado prestaciones o beneficios creados a favor de clases sociales que se encuentran en condiciones desfavorables en la lucha económica, y que protegen dan seguridad al individuo en sus relaciones de trabajo y en su situación económica, física, intelectual y moral.

Los derechos políticos pueden definirse como poderes de los individuos, en su carácter de miembros del Estado, con una calidad especial, la de ciudadanos, para intervenir en las funciones públicas o para participar en la formación de la voluntad del Estado, bien sea contribuyendo a la creación de los órganos de éste, bien fungiendo como titulares de dichos órganos.

Los derechos administrativos, a diferencia de los derechos del hombre, tienen un contenido positivo, consistente en el poder de exigir del Estado las prestaciones establecidas por las leyes. (FRAGA, 1998. p. 414-416).

Nesta conceituação, verificamos que além dos direitos civis, políticos e sociais, são incluídos os “direitos administrativos”, que seriam a possibilidade de os cidadãos poderem exigir do Estado as prestações previstas em lei. Preferimos, contudo, a divisão feita pela maioria dos doutrinadores, que abarca a existência de direitos civis, políticos e sociais por entendermos que a própria Lei Maior prevê a possibilidade de exigirem-se do Estado as prestações a ele concernentes quando da previsão destas gerações de direitos.

Na busca de um conceito de Liberdades Públicas, podemos dizer que elas são a efetivação dos direitos conquistados ao longo do tempo, pela quase totalidade dos povos, no sentido de terem os cidadãos assegurados, nos ordenamentos jurídicos, os direitos de liberdade, participação política e condições mínimas de sobrevivência, de modo que as desigualdades sociais sejam abrandadas.

A formalização das liberdades públicas dependeu da luta dos povos, ao longo do tempo, pela conquista de direitos. Percebemos que no curso da história, paulatinamente, a concepção atual das chamadas Liberdades Públicas foi sendo cristalizada em diversos ordenamentos jurídicos. Contudo, nem sempre foi assim.

De modo a traçarmos uma breve evolução dos direitos de cidadania que, posteriormente, serão consagrados nas diversas Constituições de inúmeros países, expressando assim as Liberdades Públicas, nos socorreremos dos ensinamentos de T.H. Marshall, que utilizou o modelo inglês como ponto de referência em seu estudo.

Para o tão respeitado sociólogo, três momentos distintos marcaram a evolução das liberdades públicas:

- a) os direitos civis, compostos dos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça;
- b) os direitos políticos, que se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo;
- c) os direitos sociais, que referem-se a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

Os direitos civis foram consagrados durante o século XVIII, ao passo que o período de formação dos direitos políticos deu-se no século XIX e o advento dos direitos sociais no século XX. Confrontando-se o sistema moderno com a inexistência do estabelecimento de diferenças entre os direitos no período feudal, por um estudo comparativo entre a Idade Média e o Estado Liberal, verifica-se que no feudalismo os três direitos que compõem a cidadania estavam fundidos num só, pois que direitos e deveres específicos eram estritamente locais. Já a cidadania moderna, que se desenvolveu na sociedade liberal, surgiu da unificação do Estado e separação funcional deste.

Os elementos que compõem os direitos de cidadania não se desenvolveram em uma mesma época. Ao contrário, tiveram seu desenvolvimento e apogeu em contextos históricos distintos, como podemos observar. Os períodos de destaque de cada direito da cidadania, citados anteriormente, ficam nítidos nesta busca de caminhos distintos e autônomos destes elementos.

Contudo, não significa dizer que eles caminharam totalmente independentes. Tanto os direitos civis, quanto os políticos e os sociais, tiveram momentos de ligação. Poderíamos até dizer que os elementos políticos e os sociais, contribuíram - por haver interligação em alguns momentos entre eles -, para a formação da cidadania do Estado Democrático de Direito no século XX, já que os ingleses, pelo direito ao voto, tiveram a possibilidade de intervir no governo inglês, com a eleição de candidatos que representariam os desejos do povo, implementando uma legislação social. Embora a origem e crescimento da cidadania tenham ocorrido em meio ao desenvolvimento capitalista, caracterizado por desigualdades, fundamenta-se em uma ideia de igualdade básica, já que constitui um *status*¹ concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Logo, a cidadania é compatível com a desigualdade de classes, porque embora seja a sociedade estratificada em classes e surjam desigualdades entre elas, pelos direitos mínimos garantidos criam-se mecanismos de igualdade social. Sendo inerente ao desenvolvimento do ser humano, a contradição existente entre a igualdade genérica de todos

¹ Na sociedade feudal, o *status* era diferenciador social na estratificação de classes, não havendo igualdade de direitos entre os componentes daquela sociedade. Já nos Estados Democráticos de Direito atualmente, o *status* de cidadania é visto como aquele que os concidadãos devem possuir, por uma igualdade mínima viável para que os direitos civis, políticos e sociais estejam presentes.

os componentes de uma sociedade, de modo a serem atingidos os direitos de cidadania e, em contrapartida, as desigualdades sociais decorrentes do mercado, o que poderia parecer um paradoxo torna-se compreensível, já que a cidadania constituiu um agente legitimador das desigualdades do mundo capitalista.

Os direitos civis, políticos e sociais não foram garantidos por uma única instituição. Ao contrário, diversas foram as instituições garantidoras deles, sendo a instituição dos Tribunais de Justiça a relativa aos direitos civis, com papel decisivo na promoção e registro do novo direito conquistado.

Já os direitos políticos tinham como instituições garantidoras os Paramentos e as Câmaras locais, e os direitos sociais encontravam o sistema educacional, os serviços sociais em geral, dependentes das políticas praticadas pelo Poder Executivo, como meio à sua efetivação.

Neste ponto, devemos fazer um breve apanhado sobre a formação e consolidação dos direitos civis na Inglaterra do século XVIII.

A liberdade individual já não era privilégio de alguns, mas sim de todos os membros daquela sociedade, em consequência da liberdade obtida pelos componentes da sociedade inglesa, pela luta ocorrida no século XVII, de forma que no século XVIII a liberdade individual tornou-se um requisito de suma importância para que a economia de mercado (que surgia em decorrência do ideal liberalista) pudesse ser viabilizada. Pelo pensamento liberal, o homem era livre e capaz de lutar por seus anseios, sendo desnecessária a intervenção estatal. Pressupunha-se, então, que o indivíduo era capaz de autoproteção. Consequentemente, os direitos civis eram indispensáveis à economia competitiva, ascendente então.

Devido à ausência de igualdade perante a lei, já que o preconceito de classes é parcialmente calcado nos ditames do sistema econômico, havia uma dificuldade de acesso aos direitos civis por todos os indivíduos.

Mas, a sociedade capitalista no início do século XIX considerava os direitos políticos como sendo um produto secundário aos direitos civis, associando-os à ideia de *status* pessoal que eles poderiam proporcionar àqueles que os possuíam.

Novamente, percebe-se a presença do preconceito das classes mais abastadas em relação àquelas menos favorecidas, ou seja, às camadas populares da sociedade. Os direitos políticos tornam-se um privilégio da aristocracia inglesa,

constituindo apenas privilégio de uma classe. O exercício do poder político no século XIX rompe com o absolutismo. Os ingleses que já exerciam seus direitos civis absorvem no final do referido século a extensão do direito de voto.

Contudo, nem sempre os direitos da cidadania se desenvolveram plenamente e, mesmo na Europa, o cidadão nunca pôde desfrutar de forma integral de todos os direitos civis e políticos até o fim do século XIX.

Diante do exposto, podemos dizer que até o século XIX a cidadania não contribuiu de forma significativa para que ocorresse uma diminuição das desigualdades sociais existentes, mesmo tendo assumido um papel direcionador de um caminho para o desenvolvimento das futuras políticas sociais.

Como consequência do advento da Revolução Industrial, que cria uma massa consumidora (já que aumenta o número de operários assalariados) e pela luta desta classe na busca da efetivação de direitos trabalhistas, força-se o Parlamento à criação de normas voltadas para o proletariado, diferentemente à situação anterior, cuja legislação destinava-se às classes sociais mais favorecidas. Surge, então, o *Welfare State*, hoje comprometido pela globalização neoliberal e pela ressurreição do princípio da subsidiariedade para salvação do Estado (MOREIRA NETO, 2000, p. 19).

Não há de se negar que a Revolução Industrial foi benéfica para um pequeno grupo social, que pôde ver seu próprio enriquecimento, ao passo que a massa trabalhadora, de forma diversa, passa a conviver com miséria, salários ínfimos, modificação da estrutura familiar, dentre outros fatores de crise social. Com isto, em alguns Estados a ordem jurídica se modifica, surgindo os direitos sociais, com o fito de alcançar a participação igualitária de todos os membros da sociedade, devendo o Estado promover uma maior proteção dos economicamente mais fracos.

Neste contexto, os direitos sociais surgem, então, buscando-se mitigar as desigualdades sociais decorrentes do mercado, de modo a que um status de igualdade mínima fosse criado e as condições mínimas de sobrevivência fossem garantidas. Lembramos que esta busca em minimizar as diferenças inicialmente existentes no sistema de classes não se efetivou em todos os ordenamentos jurídicos, já que para o exercício pleno dos direitos civis e políticos inerentes à cidadania há a necessidade de que não exista miséria, que os membros da

sociedade possuam educação, informação, saúde, enfim, assistência social. Podemos então perceber, mais uma vez, a importância dos direitos sociais na efetivação dos demais que compõem os direitos de cidadania. Por meio da cidadania social, possibilita-se que as pessoas compartilhem da herança social e tenham acesso à vida civilizada segundo os padrões prevalecentes na sociedade.

Já que os direitos sociais integram o *status* de cidadania e surgiram na busca de abrandar as diferenças sociais, objetivando garantir condições mínimas de sobrevivência, a cidadania vista sob este prisma é compatível com as referidas desigualdades sociais. Além disso, poderia existir tolerância das desigualdades existentes em uma sociedade onde todos possuíssem um mínimo de igualdade junto à lei, por meio do papel desempenhado pelo *status* de cidadania. Contudo, há a necessidade de que as desigualdades verticais desenvolvidas pela economia de mercado não deixem de ser um fenômeno normal e aceitável. Caso estas se tornem mais veementes, transformam-se em um comportamento desviante, ou seja, a cidadania deixa de ser compatível com as desigualdades sociais.

O mesmo mercado gerador das desigualdades sociais é um fator importante no desenvolvimento dos direitos civis e políticos, como mencionamos anteriormente. Pela igualdade de oportunidades e redução das grandes diferenças sociais obtidas com a cidadania social, este mercado beneficia-se, podendo assim conviver civilizadamente o capitalismo e a democracia.

Buscando-se um estudo analítico do esquema interpretativo de cidadania de Thomas Marshall, podemos concluir que, na Inglaterra, o seu desenvolvimento possui uma sequência lógica, conquistada pela universalização dos direitos individuais, e não imposta “de cima para baixo”, como em algumas sociedades latino-americanas.

Fundamentados nos princípios da igualdade e da liberdade, os ingleses reivindicaram o direito de participação na vida política da Inglaterra, pela eleição de candidatos para o Parlamento que exteriorizassem seus desejos ardentes por uma política social mais igualitária, que atingiu seu apogeu na introdução da legislação social do *Welfare State*, com a principal finalidade de salvaguardar uma igualdade mínima de oportunidades, diferenciações, estas, decorrentes da estratificação social.

Analisando-se o pensamento de Marshall sobre cidadania, há a sugestão de que estes direitos surgiram em momentos históricos diferentes: os direitos civis no século XVIII, os políticos no século XIX e os sociais no século XX, e que eles outorgaram ao povo inglês uma conscientização muito maior da essência da cidadania. Aos poucos, estes direitos de cidadania adquiridos foram sendo incorporados nos ordenamentos jurídicos, transformando-se, assim, nas liberdades públicas com a concepção que têm atualmente. Tal sequência lógica, contudo, não ocorreu na formação destas no Brasil, bem como nos países da América Latina de um modo geral. Consequentemente, a inserção destes no ordenamento jurídico pátrio tem características distintas de alguns ordenamentos europeus, passando-se neste ponto à análise desta situação diferenciadora das Liberdades Públicas no Brasil.

3 AS LIBERDADES PÚBLICAS NO BRASIL

Nunca, como atualmente, existiu uma preocupação tão grande e generalizada com os direitos do cidadão em todo o mundo.

Conforme descreve Bobbio (1992, p. 68), a multiplicação dos direitos do homem se deu por três fatores: o aumento da quantidade de bens considerados merecedores de tutela; a extensão da titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem; ter o homem deixado de ser considerado como ente genérico, passando a ser visto sob o prisma da especialidade ou concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade.

No primeiro processo ocorreu a transposição dos direitos de liberdade civil para os direitos políticos e sociais, os quais necessitam da intervenção direta do Estado.

O segundo é consequência da evolução da concepção do homem enquanto indivíduo, para a humanidade em seu conjunto; e, além do homem individualizado, outros sujeitos diferentes deste, como os que compõem a natureza, surgindo assim, um “direito da natureza” ou do meio ambiente, com a mesma fundamentação dos direitos do homem.

No terceiro processo, com o zelo de explicitar-se o contexto social originador dos direitos, demonstra-se a passagem do homem genérico para o

homem específico, de acordo com o *status* social ocupado em decorrência de diversos critérios de diferenciação, de modo que se possa proteger e igualar a todos, tratando e protegendo de forma diferenciada os desiguais sociais.

Na sociedade brasileira, como em diversas sociedades, as liberdades públicas evoluíram consideravelmente, conquanto - como na América Latina de um modo geral - a obtenção dos direitos de cidadania, que, formalizados nas Cartas Magnas, passam a integrar as liberdades públicas, não observou a sequência marshalliana, conforme expõe José Murilo de Carvalho: “Desde luego puede afirmarse que el modelo inglés, como lo describe Marshall, no se repetió ni en el Brasil ni en ningún país latinoamericano.” (CARVALHO, 1995, p. 11).

E continua afirmando José Murilo de Carvalho:

Como era de esperarse, la independencia no trajo la conquista inmediata de los derechos de la ciudadanía. La herencia colonial era por demás negativa, y el proceso de la independencia, demasiado suave, no permitía una mudanza radical. (CARVALHO, 1995, p. 21).

A independência do Brasil aconteceu de maneira pacífica e negociada. A elite dominante aguardou ao máximo que uma solução fosse encontrada para a independência do Brasil. Continuamos com o regime monárquico pela preocupação da elite dominante, em não permitir a fragmentação da ex-colônia em diversos países.

Na Constituição de 1824 surgem os direitos políticos, à medida que regulou quem tinha direito de votar e ser votado. Contudo, percebemos que aqueles ditos “cidadãos”, nos termos da referida Carta, continuavam possuindo as mesmas condições que possuíam no período colonial. A sociedade brasileira, extremamente estratificada em classes sociais bem distintas, era constituída, em sua maioria, por analfabetos que não tinham a menor condição de informar-se e tomar conhecimento das decisões políticas, administrativas ou judiciais. E não se deve pensar que eram componentes da classe desafortunada, pois que grandes proprietários rurais incluíam-se neste grupo. Ademais, grande número de pessoas que adquiriram o direito de voto na Constituição de 1824 estava vinculado e controlado pelo governo, por serem servidores públicos.

Percebemos, assim, que a maior parte das pessoas que adquiriram os direitos políticos no Brasil não possuía condições reais de seu exercício, e a participação que os membros da sociedade poderiam ter com a aquisição de direitos políticos, não se efetiva.

No campo dos direitos civis, a herança colonial teve um peso muito elevado, já que ainda estavam arraigadas à nossa cultura desigualdades como a escravidão, os latifúndios e um Estado comprometido com o clientelismo.

Finda a escravidão em 1888, iguala a lei ex-escravos e senhores. Entretanto, esta igualdade não existia efetivamente, já que estes consideravam-se superiores aos primeiros. Os latifundiários, “coronéis”, estavam, ao seu modo pensante, acima da lei, controlando os novos trabalhadores, inclusive com o “cabresto” político.

Neste mesmo sentido, podemos anotar o que diz Osvaldo Agripino de Castro Júnior:

No caso brasileiro, os direitos políticos foram concedidos antes que tivéssemos adquirido por nossa conta e vontade própria os direitos civis, tendo em vista, dentre várias outras causas, que a Independência foi proclamada em 1822 sem que tivesse uma participação efetiva da sociedade civil, ou seja, foi um processo de cima para baixo, com o Estado paternalista concedendo direitos políticos através de uma Constituição outorgada em 1824, sem que houvesse uma ativa vontade para reivindicá-los, o que prejudicou sobremaneira a consolidação de nossa consciência da cidadania. Em seguida, com maior ênfase neste século, tivemos a concessão de direitos sociais na legislação constitucional e infraconstitucional para, por fim, obtermos os direitos civis, cuja garantia se deu com maior disposição no texto constitucional de 1988. (CASTRO JÚNIOR, 1998, p. 13-14).

Embora definidos os direitos políticos (direito de participação na formação da vontade geral) e os direitos civis (protegendo-se assim o indivíduo dos arbítrios do poder público), eles não mantinham continuidade temporal, oscilando entre períodos autoritários e democráticos, não se consolidando, já que tiveram por longo tempo um caráter de privilégios de poucos membros da elite dominante, por meio do clientelismo.

Outro dado que diferencia a aquisição dos direitos relativos à cidadania no Brasil e da formalização destes como Liberdades Públicas reside no fato de, em determinados momentos históricos, ter sido dada maior importância

a um dos direitos em detrimento dos outros, como a ênfase aos direitos políticos, durante o Brasil Império, e aos direitos sociais, durante o governo Vargas. Conquanto o indivíduo já tivesse obtido garantias face ao poder político, ainda permanecia desprotegido do poder econômico. Para que não fosse estabelecida uma nova forma de dominação (agora a econômica), surgem os chamados direitos sociais depois de 1930.

Resguardado o indivíduo em face do poder político, foi deixado desprotegido, entretanto, diante do poder econômico. Bem cedo se percebeu que, postos os homens à mercê desse poder – sujeitos apenas ao livre jogo das “leis do mercado” – restabelecida estava a antiga dominação que se pretendia eliminar, ainda que agora com novos figurantes. Dessa verificação e da necessidade de superar a ameaça nasceram os chamados “direitos sociais”. (PASSOS, 1994, p. 249).

Não podemos nos abstrair do fato que os direitos sociais diferem no seio de cada sociedade, já que eles irão refletir os padrões de cada uma delas, tornando-se o bem-estar social peculiar, já que existem níveis sociais diversos.

Referindo-se ao posicionamento de Dahrendorf, Bryan R. Roberts (1997, p. 6), em *A Dimensão Social da Cidadania*, demonstra que este fato de ampliação e redefinição dos direitos sociais de acordo com os padrões mutáveis de cada sociedade são de suma importância para que eles sejam alcançados.

Não só a constante ampliação, como a adequação dos direitos sociais, devem ser preocupação de toda sociedade, como também deve existir a mesma preocupação com a dos demais, já que, como ensina Bobbio, a evolução dos direitos do homem decorre do fato de que:

[...] os direitos ditos humanos são o produto não da natureza, mas da civilização humana; enquanto direitos históricos, eles são mutáveis, ou seja, suscetíveis de transformação e de ampliação. (BOBBIO, 1992, p. 32).

Retomando a questão brasileira, observamos que, quando da criação dos direitos sociais no Estado Novo, os direitos civis e políticos foram limitados ao mínimo, praticamente suprimidos. Logo, as políticas sociais surgidas neste período serviram como política de favores ou de protecionismo, beneficiando, assim, as elites dominantes com a manipulação dos direitos sociais com fins

político-eleitoreiros. Esta utilização dos direitos sociais pelas elites dominantes impediu a expansão das cidadanias civil e política.

Os direitos sociais possuem um caráter de extrema importância, à medida que suas consequências irão repercutir sobre os direitos civis e políticos, pois, de forma diversa destes, que são encarados como exercício individual de direitos e obrigações, os direitos sociais não podem ser obtidos individualmente. Ao contrário, dependem de prestação do Estado ou de associação com outras pessoas que tenham as mesmas necessidades.

O sentido de igualdade preconizado pelos direitos civis refere-se ao fato de todos os homens terem igualdade no que tange à liberdade, ou seja, ninguém pode ter mais liberdade que outro indivíduo. Contudo, “essa universalidade na atribuição e no eventual gozo dos direitos de liberdade não vale para os direitos sociais [...]” (BOBBIO, 1992, p. 71).

Deve-se sempre ter em mente, na atribuição dos direitos sociais, as relevantes diferenças específicas que distinguem os indivíduos, ou grupos de indivíduos, para que se obtenha uma política social mais justa e igualitária.

Além do mais, as desigualdades sociais decorrentes do mercado vêm crescendo em todo o mundo como consequência da internacionalização deste. Sendo o Estado democrático, o Poder Executivo é o responsável por mitigá-las, e não consegue desempenhar esta função, já que se encontra enfraquecido de meios para fazer-lhe frente. O Estado está fraco e por isso não consegue desenvolver todos os programas sociais necessários para atenuar as desigualdades sociais decorrentes da globalização.

Neste sentido, anotamos o posicionamento do Prof. Celso Melo, que afirma ser a globalização, “a intervenção de uma nova fase do capitalismo em que as economias dos diferentes Estados se encontram interligadas” (MELLO, 1996, p. 32).

O Estado, pois, passa a vivenciar uma problemática mais ampla, integrando a sociedade global, o que dificulta o exercício do seu papel de proporcionar bem-estar aos seus cidadãos.

O fenômeno da globalização vem acontecendo paulatinamente pelo

aprofundamento das relações entre as nações e entre grupos econômicos ou empresas de um mesmo grupo. A novidade, no final do século XX, é que o fenômeno da globalização atinge

uma nova etapa, com maior abrangência, novos elementos e novas características. (BRUM, 1997, p. 72).

As modificações, decorrentes desta, possuem atualmente uma velocidade ímpar, acarretando consequências na vida dos povos do globo. Surgem novos países industrializados; blocos econômicos regionais aparecem no contexto socioeconômico mundial; os países que não conseguiram a participação efetiva na nova economia global veem sua derrocada; organismos internacionais passam a possuir uma maior interferência sobre os dirigentes dos Estados, fazendo com que estes passem a ter uma limitação em seu poder; agravam-se os problemas sociais nas nações que não alcançam as novas exigências do mundo globalizado. Ademais, percebe-se uma concentração da riqueza e o fortalecimento de uma elite internacional beneficiária do novo padrão de desenvolvimento e, de outro lado, o agravamento dos custos sociais, com o aumento do desemprego, da pobreza e da miséria, efeitos negativos do novo mercado globalizado. Alarma-se a sociedade quanto a estas questões e, em especial, quanto ao desemprego, que ocasiona a cada dia uma maior desigualdade e estratificação social. Este é, sem dúvida, o problema mais sério no que tange à efetividade dos direitos sociais. A pobreza, consequência deste, é uma ameaça ao desenvolvimento e prosperidade de todos (FRANCO FILHO, 1998, p. 127).

Para que o Estado tenha condições de desempenhar o papel de mitigar as desigualdades sociais, há a necessidade de que possua eficiência na máquina administrativa, além da necessidade de a sociedade civil ser forte e com respeito generalizado à lei. Entretanto, esta estrutura não é encontrada na maioria das sociedades, não fugindo o Brasil deste parâmetro.

Outros fatores também são importantes para que a estrutura da cidadania social seja sólida, como é o caso da existência de pessoal capacitado e treinado para os serviços de saúde, educação e previdência social, além do abandono do clientelismo característico da América Latina no que tange aos direitos sociais.

Estes direitos são uma aspiração geral no nosso tempo, buscando-se a sua ampliação cada vez maior, não mais aceitando o cidadão que seus direitos permaneçam não efetivados ou meramente simbólicos. No que tange à não efetividade dos direitos garantidos pela “Constituição Cidadã” de 1988, Dalmo

de Abreu Dallari, analisando as características desta, afirma que uma das imperfeições que se percebe é esta:

Deseo finalmente referirme a otro punto que considero muy significativo y que permite hacer efectiva la vigencia de los derechos garantizados en la Constitución. Hablo de efectiva vigencia porque en el Brasil, como en el resto de América Latina, tenemos una tradición de derechos declarados en la Constitución que no llegan al plano de la realidad; derechos que se garantizan oficialmente pero que no se ejercen. (DALLARI, 1992, p. 8).

Direitos meramente legislados não servem aos anseios dos povos que necessitam, além da previsão legal, da efetivação deles para que não se constituam apenas em uma retórica, pois, como diz Bobbio:

Uma coisa é um direito; outra, a promessa de um direito futuro. Uma coisa é um direito atual; outra um direito potencial. Uma coisa é ter um direito que é, enquanto reconhecido e protegido; outra é ter um direito que deve ser, mas que, para ser, ou para que passe do dever ser ao ser, precisa transformar-se, de objeto de discussão de uma assembleia de especialistas, em objeto de decisão de um órgão dotado de poder de coerção. (BOBBIO, 1992, p. 83).

A Constituição Federal de 1988 é a chamada “Constituição Cidadã”, tamanha foi a preocupação do constituinte brasileiro em declarar direitos e elevar a importância da cidadania como fundamento do nosso Estado Democrático de Direito.²

Com o seu advento, nosso país passa a uma nova fase, já que visa assegurar o exercício das liberdades públicas, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a função de diminuir as desigualdades sociais.

Mas, não é por “mágica constitucional” que a questão dos direitos sociais no Brasil se resolve. Representa, ainda, um sério problema como da cidadania de modo geral. Eles são assegurados pela atual Constituição, mas as instituições a eles relacionadas possuem um mau funcionamento e, no tocante aos direitos sociais, o Brasil ainda está longe de alcançá-los efetivamente. Neste sentido, anotamos o posicionamento do Prof. Diogo de Figueiredo:

² Brasil (1988) Art. 1º, II.

Não basta, hoje, ao Direito, que a ação administrativa do Estado exista, seja válida e eficaz. [...] a eficiência do setor público, em sua atuação como gestor de interesses da sociedade, elevando-a a direito difuso da cidadania, [...] a efetividade desponta agora como uma medida de eficiência. (MOREIRA NETO, 2000, p. 32).

Os direitos sociais estão elencados no art. 6º de nossa Carta Magna, compreendendo a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Como podemos observar ao longo desta breve abordagem sobre as liberdades públicas no Brasil, como nos países da América Latina de um modo geral, esses direitos não foram incorporados no ordenamento jurídico obedecendo esta ordem cronológica, pois que surgiram inicialmente os direitos políticos, seguidos dos direitos civis e por final os direitos sociais.

Da luta pelas conquistas desses direitos, face ao poder absoluto do Estado, surge o Estado Liberal, afirmando tais direitos conquistados, acarretando sua previsão constitucional, com o que passaram a compor as chamadas liberdades públicas.

A liberdade do cidadão, contudo, não pode ser fruída de forma que cause prejuízos aos demais, devendo o Estado constituir-se em um poder de equilíbrio, prevenindo e corrigindo os excessos individuais, já que a liberdade consiste em fazer tudo aquilo que não é nocivo aos demais. Cabia, portanto, ao Estado Liberal, o papel de preservar a ordem pública e assegurar as liberdades públicas, de modo que a harmonia social fosse preservada.

Entretanto, as desigualdades sociais que se acentuam a cada dia no mundo globalizado, principalmente pelo abuso do poder econômico, de parcela da “nova” sociedade constituída, impõem, cada vez mais, que a ação do Estado volte a ser mais intervencionista. E é exatamente no desempenho de uma de suas funções que o Estado irá atuar pelo poder de polícia para coibir tais abusos individuais em prol da coletividade.

Contudo, este poder que fora conferido pela sociedade para que seus interesses sejam geridos não pode ser utilizado de forma abusiva e, muitas vezes, resulta de uma estrutura administrativa ineficiente, despreparada.

Há necessidade urgente de uma reformulação real na estrutura administrativa para prestação de serviços públicos obedecendo ao princípio

constitucional da eficiência, devendo o Poder Público possibilitar e criar mecanismos de preparação e aperfeiçoamento de seus agentes, além de um melhor aparelhamento de seus órgãos de modo que eles cumpram o dever estatal.

Não podemos crer que tudo está e ficará estático! Não podemos crer que nada será feito neste sentido! Manifestações recentes em nossa sociedade – e não falamos daqueles que não respeitam os limites do direito dos demais –, demonstram que a sociedade também almeja tais mudanças.

Enquanto integrantes da sociedade brasileira, necessitamos continuar acreditando que vale a pena lutar por nossos direitos e que eles serão efetivados, não apenas legislados.

REFERÊNCIAS

BÉCET, Jean-Marie; COLARD, Daniel. **Les conditions d'existence des libertés**. Paris: La Documentation Française, 1985.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 fev. 2015.

BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. 17. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

CANOTILHO, Joaquim J. Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1992.

CARVALHO, José Murilo de. **Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil**. México: Fideicomiso História de las Américas, 1995.

CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Guia da cidadania**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **El derecho a la salud en la nueva constitución brasileña**: Programa de Desarrollo de Políticas de Salud. Washington: Organización Panamericana de la Salud, 1992.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 1.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. 38. ed. México, DF: Editorial Porrúa, 1998.

RANCO FILHO, Georgenor de Sousa. **Globalização e desemprego**: mudanças nas relações de trabalho. São Paulo: LTr, 1998.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Liberdades públicas e processo penal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELLO, Celso Albuquerque. **Direito internacional da integração**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2.000.

PASSOS, Calmon de. **A constitucionalização dos direitos sociais**. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Jurídicos, 1994. v. 9.

ROBERTS, Bryan R. A dimensão social da cidadania. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 34-50, 1997.

VON JHERING, Rudolf. **A luta pelo direito**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985.